

La lucha simbólica por la definición de la 'inseguridad': el papel de las asociaciones de víctimas.

Andrea Sosa Varrotti.

Cita:

Andrea Sosa Varrotti (2011). *La lucha simbólica por la definición de la 'inseguridad': el papel de las asociaciones de víctimas. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/326>

La lucha simbólica por la definición de la “inseguridad”: el papel de las asociaciones de víctimas.

Andrea P. Sosa Varrotti

Instituto de Investigaciones Gino Germani*

Facultad de Ciencias Sociales – UBA

andrea.sosa@yahoo.com.ar

Palabras clave: Organizaciones de la Sociedad Civil – Inseguridad – Víctima – Políticas Públicas – Gobierno

Introducción

En la última década en Argentina la inseguridad se configura como problema urgente, dando lugar a una serie de prácticas discursivas y no discursivas que la toman como objeto. Es así como la inseguridad se conforma como objeto de intervención de políticas públicas al tiempo que como objeto de indagación de las ciencias sociales. Se evidencia de esta manera una proliferación de discursos que ligan aunque también confrontan a actores sociales de diversos campos. Desde los medios de comunicación, el ámbito académico y la sociedad civil, una multiplicidad de actores sociales interviene a partir de reclamos y/o propuestas y ponen en cuestión las tradicionales modalidades de intervención estatal en la materia.

Los tópicos centrales en torno a los cuales la cuestión se ha instalado en estos campos consisten en el aumento de los delitos y en la pretendida generalización de la violencia y el desorden en el espacio público, sobre todo protagonizado por jóvenes de los sectores populares. Este “diagnóstico” presenta la inseguridad como un “problema dado” que requeriría la implementación de soluciones por parte de las autoridades y de la comunidad (Daroqui, 2003; Kessler, 2004; Pegoraro, 1995-1997-2004; Sozzo, 2000).

Sin embargo, en este trabajo sostenemos que la emergencia de la (in)seguridad no es un resultado natural de una situación histórica dada sino que existe a partir de un conjunto heterogéneo de prácticas que la producen como objeto de intervención. Desde una perspectiva foucaultiana de los estudios de gobierno y gubernamentalidad (Foucault, 2006; Rose y Miller, 1990) nos proponemos indagar esas prácticas, en particular las de los actores sociales no estatales, en tanto esas intervenciones no pueden ser desligadas de la configuración de la inseguridad como problema. Así, focalizaremos nuestra atención en la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la lucha simbólica por definir qué es la inseguridad y qué soluciones deben darse a este “problema”.

Buscaremos describir y analizar cuatro OSC constituidas por familiares de víctimas de lo que cada una de ellas entiende por delito e inseguridad (la

* Esta ponencia constituye un avance de la investigación realizada gracias a una Beca UBACyT Estímulo comenzada en julio de 2010 y enmarcada en el proyecto UBACyT “Disputas, tensiones y articulaciones en torno al gobierno de la inseguridad en Argentina 2000-2009” (Ranguini y Rodríguez, 2009). No En este proyecto se plantea que el ámbito académico y el de las políticas públicas, entre otros, *construyen* el problema de la (in)seguridad y entran en disputa (entre ellos y al interior de cada uno) en pos de influir en los complejos procedimientos de representación e intervención que constituyen las relaciones de gobierno y específicamente en la determinación de lo que debe ser el buen gobierno de la (in)seguridad. Nuestro interés se orienta a indagar la manera en que actores de la sociedad civil toman parte en estas disputas, dado que ni el ámbito académico ni las políticas públicas operan en un vacío social, pues se articulan con otros campos.

Fundación Axel Blumberg, la Comisión Nacional contra la Inseguridad, la Asociación Madres del Dolor y la Red de Madres contra el Paco y por la Vida). Para ello tendremos que identificar los significantes que las distintas OSC asocian al de inseguridad, y de tal manera daremos cuenta de formas diversas de entender los hechos conflictivos. Además, describiremos la configuración histórica, organizacional y socio-económica de estas OSC, sus objetivos, sus demandas y propuestas, y analizaremos sus formas de interpelación al Estado y prácticas discursivas y no discursivas a la hora de delimitar la agenda pública, su incidencia en la formulación de políticas públicas del gobierno de la (in)seguridad y en la conformación de un consenso sobre su aplicación, así como su papel de “agentes morales” y el lugar de la figura de la víctima en su conformación identitaria.

Para ubicar esta discusión en un contexto más general, es importante decir que a partir de la década de 1970 se ha asistido a nivel internacional a una transformación en el campo del control del delito. Se trata de una reestructuración progresiva en la que las políticas restauradoras que habían caracterizado este campo desde las primeras décadas del siglo XX se combinan con un resurgimiento de sanciones punitivas, retributivas y de incapacitación (Garland, 2005) y, a su vez, con políticas de gestión del riesgo. Uno de los rasgos más sobresalientes y novedosos de esta reestructuración se refiere a la emergencia, a partir de los años ochenta, de un “tercer sector” que articula actores estatales y no estatales en torno a una nueva modalidad de concebir y actuar en relación a la seguridad. En Argentina, estas transformaciones se comienzan a vislumbrar a mediados de los años noventa en el marco más amplio de las políticas de ajuste neoliberal (Pegoraro, 1997). En este contexto, el ámbito de las políticas públicas evidencia una rearticulación entre nuevas y viejas formas de control social, donde la construcción del problema del delito y las propuestas para su solución se ven cada vez en mayor medida acompañadas por políticas preventivas que buscan disminuir las situaciones sociales y ambientales que posibilitan la consecución de delitos (Sozzo, 2000; Rangugni, 2004).

De modo que una de las transformaciones fundamentales consiste en el entrecruzamiento de dos formas de control del delito contrapuestas: las agencias de la justicia penal estatal continúan ejerciendo un *control formal* del delito; sin embargo, este control complementa a otro de tipo *informal*, que busca regular las actividades cotidianas de la sociedad civil. Así, la acción estatal tiende a reaccionar y adaptarse a las prácticas sociales de los actores no estatales, que suelen ser soslayadas en los análisis sociológicos del control del delito.

En este sentido, un estudio de las transformaciones en el campo del control del delito y de las políticas públicas en torno a la inseguridad, no puede hallarse desligado de un análisis de la nueva configuración que asume la relación Estado-sociedad civil, las relaciones sociales y las sensibilidades culturales sobre las que se apoyan.

Nuevos objetos tales como “seguridad ciudadana”, “urbana” o “comunitaria” redefinen y se anexan a espacios que antes ocupaban las instituciones estatales. Por lo tanto, lejos de tratarse de una “retracción del Estado”, se trata más bien de una redefinición de sus funciones (Oszlak, 1999; Thwaites Rey, 2003).

En este marco, los actores no estatales, “la comunidad”, se ven impelidos a participar en la gestión de políticas públicas de prevención del delito, lo que habla de la emergencia de una nueva tecnología de gobierno a través de la (in)seguridad. Las estrategias de prevención del delito de exclusión más evidentes y violentas se combinan con actividades de control del delito propuestas o implementadas por las comunidades y los ciudadanos (Pegoraro, 2004; Daroqui *et al.*, 2003).

Las Organizaciones de la Sociedad Civil

Este proceso de participación en la gestión de políticas públicas de prevención del delito es incentivado por las agencias gubernamentales y por nuevos actores, en los que centraremos este estudio: las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) conformadas en torno a familiares de víctimas de lo que cada una denomina como inseguridad.

Aquí adoptamos la perspectiva que analiza las OSC en su relación con el sistema político y el modelo de acumulación (Nun y Portantiero, 1987), y hacemos hincapié en su configuración como campo de lucha de fuerzas que pugnan por establecer sus visiones del mundo (Santos, 2003; De Piero, 2005), delimitando, en nuestro caso, qué entienden estas organizaciones por (in)seguridad y qué soluciones creen que deben darse a ese problema.¹ Se trata entonces de organizaciones cuyo propósito es intervenir en la agenda pública desde distintos aspectos y con diferentes herramientas, entre cuyos objetivos pueden encontrarse la búsqueda de formas novedosas de participación política y la generación de mecanismos de control sobre el aparato estatal y sus agencias. Además, algunas de estas organizaciones buscarían afianzar solidaridades entre las víctimas de distinto tipo, y es ésta la clase de OSC que nos interesa estudiar (De Piero, 2005: 42-43).

Asimismo, consideramos a las OSC como creadores de estructuras simbólicas que intervienen en los procesos de constitución de los sujetos y por lo tanto también en los de legitimación y naturalización o cuestionamiento de las políticas públicas en la materia.

En este trabajo nos interesa describir y analizar la conformación socio-económica, organizacional e histórica de cuatro OSC, así como la manera en que ellas participan de la lucha simbólica por definir qué es la (in)seguridad. Para esto último, creemos pertinente relevar y analizar qué significantes son asociados al de inseguridad y de qué manera interpelan al Estado en la búsqueda de respuestas.

Por otra parte, nos interesa describir y analizar las estrategias discursivas y no discursivas (Bajtin, 1992; Chartier, 2006) desplegadas por las OSC en torno a la delimitación de la agenda pública, y su incidencia en la formulación de políticas públicas del gobierno de la (in)seguridad y en la conformación de un consenso sobre su aplicación.

¹ Las OSC han sido caracterizadas como actores fundamentales desde otras perspectivas diversas. Por un lado, se ha señalado su importancia en el mejoramiento de los mecanismos democráticos y como garantía de eficiencia y eficacia (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), o bien de una nueva “eticidad pública” (Kliksberg, 1995). Otros trabajos, como los de los organismos multilaterales de crédito, destacan el papel de las OSC en la satisfacción de las demandas a las que el mercado no puede dar respuesta (Banco Mundial, 2001). Por otro lado, el escenario de estas organizaciones ha sido estudiado desde una perspectiva histórica (Thompson, 1995) y ha sido clasificado según sus lógicas de acción (Cardarelli *et al.*, 1998), el tipo jurídico-legal que las caracteriza (González Bombal, 1995) o el tipo de intervenciones que se da cada una (Filmus *et al.*, 1997).

Para ello seleccionamos cuatro Organizaciones de la Sociedad Civil constituidas por víctimas y/o familiares de víctimas del delito y/o la inseguridad: la Fundación Axel Blumberg por la vida de nuestros hijos, la Comisión Nacional contra la Inseguridad (CONACI), la Asociación Madres del Dolor y la Red de Madres contra el Paco y por la Vida.²

En primer lugar, daremos cuenta de la conformación histórica y organizacional de las diferentes OSC, es decir cómo surgieron, cuáles son sus objetivos, y nos acercaremos a su conformación socio-económica.

Desde el punto de vista de su conformación histórica, la Fundación Axel Blumberg por la vida de nuestros hijos, la Asociación Madres del Dolor y la CONACI se constituyeron como colectivos a partir de hechos concretos en los que hubo alguna víctima cuyos familiares “salieron a la calle” y se organizaron para pedir justicia. El caso paradigmático es el de la Fundación Blumberg, creada a partir de las multitudinarias movilizaciones que reclamaron justicia por el asesinato de Axel Blumberg, encabezadas por su padre.³ En el caso de Madres contra el Paco, esto se conjuga con la realización, por parte de algunas de sus integrantes, de tareas sociales previas en el conurbano bonaerense.

En términos de su conformación organizacional, podemos decir que en general se trata de ONGs cuya estructura jerárquica legal no se corresponde exactamente con la llevada a la práctica, que tiende a ser, en alguna medida, más horizontal. Madres contra el Paco y Madres del Dolor reciben apoyo económico y/o institucional del gobierno, mientras que la Fundación Blumberg se proclama más independiente y sustentada por aportes privados.

En cuanto a la última dimensión, la socio-económica, podemos decir, de manera muy general, que las tres organizaciones donde pudimos realizar entrevistas y observaciones no participantes pertenecen a estratos sociales diferentes. Según las categorizaciones del INDEC para los niveles socio-económicos, mientras que los integrantes de la Fundación Blumberg pertenecerían a estratos altos de la sociedad, las de Madres contra el Paco formarían parte de los estratos bajos; la Asociación Madres del Dolor es, por el contrario, más heterogénea, pero sus integrantes forman parte, en líneas generales, de los estratos medios.

Siguiendo con la caracterización, nos interesamos por los objetivos de las diferentes organizaciones. Aparecen aquí frases como “promover y consolidar la efectiva prestación de Justicia”, “brindar servicios de asistencia y contención integral a víctimas y familiares de hechos de violencia”, “[defender] los derechos y la seguridad ciudadana” (Madres del Dolor); “canalizar el reclamo de mayor justicia y seguridad [para] el bien común”, “[fortalecer] canales de comunicación entre el Estado y los reclamos de la sociedad”, “propender al mejoramiento de la *seguridad ciudadana*”, promover la implementación de políticas públicas en seguridad (Fundación Blumberg);⁴ “lograr la recuperación

² El criterio para la selección de casos ha sido que estas cuatro organizaciones nos proveen de una visión representativa de las formas de construcción del objeto “(in)seguridad” y de las diferentes demandas al Estado y propuestas de soluciones al tema de la inseguridad impulsadas por parte de las OSC, así como la heterogeneidad presente en su composición social, hecho que permite el análisis y la comparación. En cuanto al diseño de investigación, optamos por la utilización de técnicas cualitativas de recolección y análisis de datos (Vasilachis de Gialdino, 1992): análisis de documentos, realización de entrevistas y observación no participante. La estrategia de investigación consiste en una *triangulación intramétodo* (Jick, 1979), en la que se combinan fuentes primarias y secundarias.

³ Axel Blumberg, de 23 años, fue secuestrado y asesinado en 2004.

⁴ En la página Web de la Fundación Axel Blumberg: <http://fundacionblumberg.com> se expresa que su objetivo “es el que la ciudadanía le ha asignado con su apoyo en cada una de las tres marchas masivas:

de la seguridad y la justicia para todos los habitantes de la Nación” (CONACI).⁵ Tanto el “bien común” y el compromiso de la “ciudadanía” (Fundación Blumberg) como “la recuperación de la seguridad y la justicia *para todos los habitantes de la Nación*” (CONACI) son términos con pretensiones universalistas a los que apelan estas últimas dos OSC. La Fundación Blumberg pretende constituirse en canalizador de reclamos de justicia y seguridad que surgirían de “la sociedad” (en general, sin distinciones) hacia el Estado, del que se espera una respuesta.

Así como en su origen, el caso de las Madres contra el Paco es, en cuanto a sus objetivos, diferente en la medida en que enfatizan en el problema de la drogadicción y buscan soluciones a las causas sociales que ellas reconocen como productoras de ese problema. En líneas generales, se proponen lograr que el Estado dé respuestas inmediatas a la demanda de las familias afectadas, en temas como salud, educación, seguridad, etc., y que estas respuestas estén vinculadas a otras problemáticas que según ellas muchas veces vienen asociadas, como el alcoholismo, el desempleo, los chicos en situación de calle, etc. Aquí, la seguridad es presentada como un problema parcial frente a muchos problemas sociales con los que forma un todo. Las soluciones propuestas serán por lo tanto sociales e integrales: se busca obtener un presupuesto para subsidiar proyectos productivos, laborales, culturales y deportivos, que sirvan como actividades de prevención pero también de reinserción social. Se habla de erradicar, con justicia, políticas sociales e igualdad de oportunidades, el problema de la drogadicción, que atañe a muchos de nuestros jóvenes, recuperar los espacios públicos, impulsar actividades culturales, brindar apoyo y asesoramiento a las madres, así como bregar por su “empoderamiento” y capacitación. Por último, exigen medidas legales, judiciales y policiales que desarticulen la mafia del narcotráfico.

El pánico moral

Una vez presentadas las OSC seleccionadas, nos adentraremos en la manera en que ellas participan de la lucha simbólica por la definición del significante “inseguridad”. Introduciremos para ello el concepto de “pánico moral” [*moral panic*], acuñado por el sociólogo Stanley Cohen (2002) en su libro *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*.

Este concepto refiere a “una condición, episodio, persona o grupo que emerge para ser definido como una amenaza a los valores y los intereses societales (...)” (Cohen, 2002). Su utilidad radica en que el estudio de los pánicos morales de una sociedad debería permitir explicar por qué algunos problemas son tomados demasiado en serio y a otros no se les presta suficiente atención. Emprendemos un acercamiento a este concepto que nos permita utilizarlo

canalizar el reclamo de mayor justicia y seguridad a través de un nuevo compromiso ciudadano por el Bien Común, respetando y fortaleciendo las instituciones y obrando para que ellas funcionen como necesarios canales de comunicación entre el Estado y los reclamos de la sociedad.” En ese sentido: “El principal objetivo de la Fundación es el de hacer posible este segundo encuentro, entre los reclamos de la sociedad y aquellos que disponen del poder de la toma de decisiones de gobierno y es por ello que en cada una de las marchas se ha especificado en forma de ‘petitorio’ los reclamos de la sociedad al poder legislativo, al poder judicial y a las autoridades de la Provincia de Buenos Aires.” Se busca “Propender al mejoramiento de la *seguridad ciudadana*. Promover la implementación de políticas públicas en seguridad, educación, salud en el ámbito nacional, provincial, municipal, que en síntesis permitan mejorar la calidad de vida de toda la ciudadanía.”

⁵ Página Web de la Comisión Nacional Contra la Inseguridad: <http://www.conaci.org.ar>. El subrayado es nuestro.

como herramienta analítica en nuestra investigación, ya que, como dijimos más arriba, cuando hablamos de la (in)seguridad, no se trata de un resultado natural derivado de una situación histórica dada, sino que diferentes ámbitos (especialmente los medios de comunicación, la sociedad civil y el campo académico) la *construyen* como problema.

En efecto, a la hora de estudiar el caso de los *mods* y los roqueros estadounidenses, Cohen conceptualiza el pánico moral como un tipo de reacción social específica dentro de aquellas que definen –y construyen– los problemas sociales y, más específicamente, como una reacción que puede fortalecer y luego ser absorbida por la construcción del problema. Su especificidad sería entonces otorgar a determinados fenómenos sociales una significación moral que los conforma en un pánico más amplio, dándole vida a una creación con pasado y futuro que de otra forma no hubiera emergido.

En esa línea, consideramos las OSC como organismos creadores de estructuras simbólicas que poseen la capacidad de legitimar y naturalizar o cuestionar las políticas públicas. Por lo tanto, se las puede pensar, junto con Cohen, como agentes de la significación moral, proceso fundamental para que dicha legitimación se concrete. Así, el concepto de pánico moral se encuentra lo suficientemente cerca del marco epistemológico foucaultiano como para que podamos introducirlo en nuestro estudio sin incurrir en contradicciones ni generar inconsistencias teóricas.⁶

Según Cohen, las representaciones de los objetos del pánico moral son tan predecibles como esos objetos, a los que se da la forma de “demonios”, definidos como una amenaza a los intereses y los valores de la sociedad a través de un proceso en el que se le atribuyen imágenes primarias, que evocan imágenes secundarias, algunas puramente descriptivas, otras que contienen juicios morales explícitos e incluso prescripciones sobre cómo lidiar con su comportamiento. De esta manera, entre los tipos erigidos por la sociedad para mostrar a sus miembros qué roles sociales deben ser evitados y cuáles emulados, las representaciones que se tienen de estos objetos ocupan una posición constante como demonios populares [*folk devils*], recordatorios visibles de lo que no debe hacerse. Ellos son perjudiciales en sí mismos, pero a la vez sólo son señales de advertencia de la condición real, más profunda y frecuente. Son transparentes, ya que cualquiera puede ver lo que sucede, y opacos, porque se debe recurrir a expertos acreditados para explicar los peligros escondidos detrás de lo superficialmente inofensivo. Por último, son nuevos y viejos, es decir que a veces es difícil reconocerlos, mientras que otras son sólo versiones camufladas de demonios tradicionales y muy conocidos que reaparecen repentinamente.

A veces el pánico es olvidado (salvo en el folclore y en la memoria colectiva), y otras tiene repercusiones más serias y perdurables y puede producir cambios en la política legal y social o incluso en la manera en que la sociedad se concibe a sí misma. Nos interesa especialmente este último tipo de pánico moral productor de efectos socio-legales, dado que nos proponemos indagar las prácticas de los actores sociales no estatales con el fin de describir cómo

⁶ No obstante, debemos aclarar que la primera publicación del libro de Cohen tuvo lugar en 1972. Por lo tanto, su acercamiento al constructivismo social se vislumbra recién en la introducción a la tercera edición de 2002, pero se da de manera parcial y un tanto errática, por lo que tendremos que adecuar la definición de pánico moral para poder compatibilizarla con nuestro marco teórico.

constituyen la inseguridad como objeto de intervención, contribuyendo así al gobierno de la (in)seguridad.

Es importante resaltar que el hecho de llamar algo “pánico moral” no implica que este algo no exista o no haya ocurrido y que por lo tanto la reacción está basada en la fantasía, la histeria, el delirio y la ilusión, o que sea un engaño de los poderosos. En este sentido, la atribución de la definición de pánico moral implica que la extensión y significación de ese algo han sido exageradas, ya sea en sí mismas (comparadas con fuentes más confiables) y/o en comparación con otros problemas más serios (Cohen, 2002; viii). Sin embargo, esto no quita que siempre haya una construcción de determinados individuos, situaciones, comportamientos, etc., como un potencial peligro moral.

Los elementos del pánico moral son: “i) *Preocupación* (más que miedo) sobre la amenaza potencial o imaginada; ii) *hostilidad*: ultraje moral para con los actores (demonios populares) que encarnan el problema y las organizaciones [...] que son responsables ‘en última instancia’ (y que pueden convertirse ellas mismas en demonios populares); (iii) *consenso*: un acuerdo generalizado (no necesariamente total) de que la amenaza existe, es seria y de que ‘algo debería hacerse’ [...]” (Cohen, 2002, xxii). Restan otras dos características, sobre las que trabaja en la última edición de su clásico libro.

Por un lado, se trata de la *desproporcionalidad*, que refiere a una exageración cuanti o cualitativa –sobre la cantidad o la fuerza– de los casos, respecto el daño causado, la ofensa moral, el riesgo potencial, noción que luego reemplazó por la de *pertinencia*.⁷

La última característica que menciona es la *volatilidad*, es decir que el pánico estalla y se disipa repentinamente y sin aviso. En este punto, frente a las teorías que sostienen que los pánicos morales volátiles fueron reemplazados por un pánico moral permanente que yace en una red de ansiedades morales, Cohen sostiene que plantear un pánico moral permanente es una contradicción en los términos, ya que por definición el pánico moral es un temporario y espasmódico destello de rabia que luego se apaga solo. Si algunos pánicos morales triunfan y parecen perdurar es porque han encontrado puntos de resonancia en ansiedades más extendidas. Cohen sostiene que la atracción que producen algunos pánicos es sólo una prestidigitación que indica continuidades en el espacio (“cosas por el estilo”, “no es sólo esto”) y en el tiempo: en relación al pasado (“es parte de una tendencia”, “se ha ido forjando a lo largo de los años”) y al futuro (“un problema creciente”, “empeorará si no se hace nada”) (Cohen, 2002, xxx). Afirma que los pánicos morales sólo pueden ser generados y sostenidos gracias a las estructuras estables de la política, los medios de comunicación, el control del crimen, etc., que los crean día a día.

Esto nos permite pensar que ciertas situaciones conflictivas (robos, accidentes de tránsito, consumo de drogas ilegales) son traducidas en ansiedades

⁷ El término “desproporcionalidad” implicaba que la preocupación pública no se condeciría en proporción directa con el daño objetivo. Luego de algunas críticas, Cohen revisó sin embargo esta noción. Si ella implicaba que la reacción social era desproporcionada respecto a la gravedad, riesgo, daño o amenaza real de un evento, y que por lo tanto esta reacción siempre era exagerada, irracional e injustificada, y la visión del sociólogo sobre los hechos era la correcta, racional y proporcional a los hechos reales, la noción cualitativa que vendría a reemplazarla, la de *pertinencia*, podría expresar los matices del juicio moral más apropiadamente sin una medida cuantitativa como la (des)proporcionalidad, que implicaba suponer que se tiene un criterio objetivo y otro universalmente moral para juzgar la proporcionalidad de una reacción social.

generalizadas y de largo plazo, que a la vez conservan su carácter transitorio y espasmódico en los medios de comunicación. En este sentido, vemos cómo en la cotidianeidad los actores de la sociedad civil van produciendo representaciones respecto a la inseguridad a partir de la generación de interpretaciones que utilizan este término para denominar hechos disímiles que bien podrían llamarse de otra forma, y que sólo cobran sentido cuando son definidos de esta manera.

Las identidades de los tipos sociales que la sociedad muestra a sus miembros para distinguir el bien del mal son propiedad pública. Es una serie de “guardianes morales” la que se encarga de definirlos y darles formas en una especie de “empresa moral” que proviene de fuerzas tradicionales “desinteresadas”, grupos de interés, y grupos multi-culturales e identitarios que reclaman por sus derechos y necesidades particulares. Las barricadas morales son dirigidas por editores, obispos, políticos y la gente “de bien”; los diagnósticos y las soluciones, pronunciadas por expertos, etc. (Cohen, 2002; 1). Podemos decir, siguiendo este planteo, que en los últimos diez años, en lo que respecta a la inseguridad, asistimos a la aparición de las Organizaciones de la Sociedad Civil como guardianes morales de la seguridad. Como mencionamos más arriba, nos interesa conocer cómo estas organizaciones buscan intervenir en la agenda pública, cuál es su participación en la construcción del “problema de la inseguridad” y los efectos que esta participación produce en las políticas públicas y las decisiones estatales.

Como dijimos, estudiar los pánicos morales de nuestra sociedad puede dar cuenta de la razón por la cual algunos problemas atraen la atención del Estado, los medios de comunicación, el campo académico, la sociedad civil, que los generan discursivamente en ese mismo acto, y que procuran que se intervenga o intervenir directamente en ellos. Esto implica que otras situaciones conflictivas queden fuera del campo de la lucha simbólica por su definición (en palabras de

, no serían candidatas a la significación moral) y que muchas veces se encuentren desatendidas, mientras que a otras se las construye como un problema social mayor, como en el caso de la inseguridad, que se perfila como uno de los problemas más graves de la sociedad argentina.

En lo que sigue procederemos a la identificación y el análisis de los significantes asociados al de “inseguridad” por parte de las cuatro OSC estudiadas. Más adelante intentaremos dar cuenta de una de las fuentes de legitimidad más relevantes de estos “agentes morales”, y por lo tanto de sus discursos, que ahora analizamos.

El significante “(in)seguridad”

Luego de introducirnos en la conformación de las OSC seleccionadas y de presentarlas como “agentes morales”, analizaremos la manera en que las OSC participan de la lucha simbólica por definir qué es la (in)seguridad. Para ello relevamos y analizamos los significantes que las diferentes OSC asocian a este “problema”.

Nos preguntamos: ¿qué es inseguridad para las OSC analizadas?, pregunta cuya respuesta comenzamos a elaborar a partir del análisis de los numerosos documentos que proporcionan en sus páginas Web y de las notas periodísticas que ellas mismas publican o las publicadas por los medios de comunicación

nacionales o provinciales, así como de la realización y el análisis de entrevistas en profundidad a sus integrantes.

Inseguridad - Droga

Juan Carlos Blumberg define con claridad cuáles son los factores que su fundación considera asociados a la inseguridad. La droga tiene en este discurso un papel central en la producción de inseguridad.⁸

Por su parte, la Asociación Madres del Dolor, a través de su portavoz Vivian Perrone, relaciona asimismo el aumento de los delitos de los menores y la inseguridad con las drogas.⁹

Por último, en el caso de Madres contra el Paco la preocupación se focaliza en el problema específico de la drogadicción que, a diferencia de las otras OSC, es presentado como un tema de salud y un problema de todos. Además, hay otra distinción aún más importante en esta organización, que consiste en que la categoría totalizante de "inseguridad" casi no aparece. En efecto, si la inseguridad se hace presente en su discurso es sólo en la medida en que se relaciona con el narcotráfico. Sin embargo, no se niega que el joven que consume drogas *puede llegar* a cometer un delito e incluso se afirma que "el chico que roba es para consumir".¹⁰ A esto se agrega que el problema no es solamente del que "que tiene un hijo que consume, sino un problema de, digamos, los que sufren por ahí un robo, un hurto, o violencia desde un chico que consume hacia otro".¹¹ Pero ello parece vincularse con otras cuestiones y no con el consumo de droga en sí mismo, que consideran un problema de salud generalizado, que responde a causas múltiples y que exige una solución integral.

Inseguridad - pobreza

La relación de la inseguridad con la droga va, en el caso de la Fundación Blumberg, en detrimento de la pobreza, explicación que parece desdeñarse:

- ¿Cree que hay una relación directa, porque esto también es una discusión, entre la situación social y la inseguridad? (...)

- Yo he visitado Fuerte Apache, cuando fue eso de la campaña, viendo, y realmente la situación es grave. (...) Usted en 'La Caba' tiene 10.000 personas y tendrá delincuentes que se esconden ahí, 200. (...) Y 'Fuerte Apache' lo mismo. Hay gente buena, la gran mayoría, pero ahí es donde buscan refugio las bandas y demás, y entonces, bueno, lo que pasa es que necesitamos un

⁸ "En Chile bajaron los índices de pobreza a la mitad, y los índices de criminalidad aumentaron. ¿Por qué aumentaron? Porque hay un factor anexo, nuevo, que es la droga. Entonces, esos son los temas". Entrevista a Juan Carlos Blumberg en América 24. Noviembre de 2008. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=FVUE8SAUte8&feature=related>.

⁹ Asimismo, declaraciones similares pueden leerse en los artículos de prensa que aparecen en la página Web de la organización y que, al haber sido seleccionados por ella, pueden ser tenidas en cuenta como parte de su discurso. Es el caso de lo referido por el diputado Jorge Yoma: "El régimen penal juvenil contempla la baja de la imputabilidad a los 14 años. Creo que es lo más aceptable, teniendo en cuenta que hoy la mayoría de edad es a los 18 y que entre las causas que llevan a la delincuencia está la drogadicción. Lamentablemente, hoy ya tenemos chicos de 11 años que se están drogando". *Ibid*, 17 de agosto de 2010.

¹⁰ "Reunión en una escuela de Lomas para buscar soluciones", *Página 12*, 18 de mayo de 2008.

¹¹ Entrevista a una representante de la Red de Madres contra el Paco y por la Vida. Enero de 2011. En este mismo sentido, esta madre afirma: "Para nosotros cuando es que el pibe que se escapó, que hace 2 días, 3 días que no viene a la casa hay que hacer una denuncia por averiguación de paradero para protegerse y para protegerlo a él, que puede estar involucrado en algún ilícito a causa de su consumo y causa que también le puedan endilgar cualquier cosa. Nosotros de la parte judicial, si él ha cometido un delito, nosotros estamos acompañando, que es lo que tenemos que hacer, un acompañamiento de ver la vía judicial. Si comete un delito lo va a tener que pagar, si es un delito, sea cual fuere. Pero en ese caso, que no esté golpeado, que vaya al médico forense, que vaya al médico psiquiatra, que haya todo un equipo trabajando con la problemática de ese chico, que es como una mirada más integral."

trabajo... Uno ve que crece acá la villa 31. Y uno dice: ¿cómo puede crecer esto así? Eso es lo que tenemos que...que no suceda...tienen que ser barrios...abrir calles, que sea iluminado.”¹²

Si la pobreza tiene aquí algún lugar en la definición de la seguridad es sólo como variable contextual o, más bien, ambiental. Las villas serían así especies de “aguantaderos” de delincuentes y por lo tanto no deberían crecer de la manera desorganizada en que lo hacen. Así, si bien en primera instancia parece despegarse de la relación directa delito-pobreza, vemos que se distingue entre los pobres buenos y los otros pobres (delincuentes) y que, al referir a cierta especialidad, queda claro que el emplazamiento de los delincuentes se ubica en lugares pobres como Fuerte Apache, La Caba y la villa 31. Si completamos el análisis del contenido de estas afirmaciones con un análisis en el sentido de lo no dicho, este retorno a la identificación inseguridad-pobreza se ve confirmado. Referir a los pobres buenos/pobres malos supone la presencia de ricos y gente de clase media, significantes ausentes en las afirmaciones de Blumberg. Al no hacer referencia a estos otros dos sectores sociales, la inseguridad sigue estando estrechamente vinculada a la pobreza, aunque en el eje de lo dicho esto no se manifieste a primera vista.

Por el contrario, según Gerardo Beer, hermano de una víctima del atentado a la AMIA y referente de la CONACI, la pobreza y la desestructuración sociales no deben ser descartadas en la explicación de las causas de la inseguridad.¹³

Madres contra el Paco complejiza aún más esta cuestión. Una representante de esta organización llega incluso a relacionar el consumo de drogas con el delito, la división de la sociedad en clases sociales y lo que nosotros llamamos “aplicación diferencial de la ley”. Ella nos recuerda que si bien desde esta organización se ocupan de los jóvenes de bajos recursos, esto es un problema de todos. Podemos entrever en su discurso una lectura crítica de la realidad, que si bien vincula la falta de capital económico y social con la comisión de delitos por parte de los jóvenes, también reconoce que muchas veces los mismos delitos son cometidos por diferentes sectores de la sociedad, pero que sólo los más desfavorecidos son los castigados por ello. Por último, no se cuestiona la categoría de delito, que se considera dada y se reacciona ante ella como las otras organizaciones: el delito debe ser castigado, tanto el cometido por el joven como por el narcotraficante. No obstante, sí se cuestiona la idea de que el consumo de drogas sea considerado un delito. Aquí el joven que consume es el que sufre las consecuencias del verdadero delito, que es el narcotráfico.

Inseguridad - impunidad

Para la Fundación Blumberg, la inseguridad también está relacionada con la impunidad: la falta de castigo, la indulgencia de los jueces y el mal

¹² Entrevista a Juan Carlos Blumberg en América 24. Noviembre de 2008. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=FVUE8SAUte8&feature=related>.

¹³ “-¿Se puede determinar la causal de esta situación que se está viviendo?

-Yo perdí a mi hermano de 31 años en la AMIA, y creo que todo es producto de lo mismo, refleja que estamos viviendo en un país sin justicia y sin justicia social, que ha llevado a la pobreza y el hambre a mucha gente, y al quiebre de la estructura social.

-¿Es justificable robar para comer y si no tenés: te mato?

-Yo no justifico el: te mato. El robo famélico sí, porque el hambre es más poderoso que cualquier uso de razón que uno tenga, una persona por ahí roba no para sí mismo, sino para darle de comer a sus hijos.” Extracto de “Inseguridad y después miedo”, entrevista a Gerardo Beer, G.O, noviembre de 2002, disponible en la página Web de la CONACI: <http://www.conaci.org.ar/notas/nota1.htm>.

funcionamiento de la justicia, haría que gran parte de los delincuentes permanecieran libres y volvieran a delinquir.¹⁴ En la misma línea, Jorge Hernández, un integrante de la CONACI, culpa a la justicia por el salvajismo cada vez más terrorífico de los delitos.¹⁵

En estos dos casos, con “justicia” se refieren al funcionamiento administrativo del sistema judicial, y con “impunidad”, por lo tanto, al hecho de que los jueces y fiscales “no hagan su trabajo”.

Sin embargo, como veíamos en la cita anterior de la entrevista a Gerardo Beer, este representante de la CONACI no sólo identifica la justicia con el funcionamiento del sistema judicial, sino que puede asumir, coherentemente con su comprensión de la relación inseguridad-pobreza, otro significado, el de “justicia *social*”.¹⁶

Nuevamente, las Madres contra el Paco dan la nota discordante. Consideran que la justicia debería redireccionar sus esfuerzos de la penalización del consumo hacia una actividad que procure el bienestar de los jóvenes consumidores. Es decir que no critican el funcionamiento de la justicia en el sentido de su ineficacia para resolver el problema de la inseguridad, sino justamente por lo contrario: porque “mueve todo un equipo judicial y le hace una causa judicial a este pibe que por diez años va a estar condenado a esa condena, a ese antecedente, no va a poder conseguir trabajo”. Así, se nos informa que hay 22.000 causas solamente de consumidores por tenencia, pero no hay seguimiento terapéutico porque el joven es encarcelado; “no podemos molestar al juez general por un tema de cinco pacos”.¹⁷

Inseguridad - cambio en los valores

En la Fundación Blumberg también se relaciona el significativo inseguridad con un alegado cambio en los valores. Más específicamente, este cambio refiere a los valores de la familia y de la vida. La falta de contención familiar produciría “conductas delictivas” en los jóvenes, mientras que las razones económicas quedarían en segundo plano.

En Madres contra el Paco el discurso sobre los valores es similar. Sin embargo, la relación con el tema de la inseguridad es indirecta y sólo aparece cuando se les pregunta al respecto. Se podría incluso decir que la falta o el cambio de los valores tiene que ver con una cuestión más amplia: la crianza de los hijos, su cuidado, etc. Se trata más bien de una interpelación a los padres en tanto responsables de la salud y el tipo de diversión de sus hijos, que tendrían que aprender a prohibir determinadas acciones y fomentar otras. Así, la problemática de los valores en los padres no llevaría a que los hijos delincan, como se cree en la Fundación Blumberg –que sostiene que esta falta o cambio en los valores produciría casi mecánicamente “conductas delictiva” en los jóvenes–, sino que serían estos últimos los más afectados por la falta de atención de sus padres.

Inseguridad vial

Madres del Dolor, en lo que concierne a la definición de la inseguridad, constituye un caso muy particular. Parte de la definición de la inseguridad está vinculada a los accidentes automovilísticos, a la indulgencia de las empresas

¹⁴ “Juan Carlos Blumberg: ‘Los fiscales son un desastre y no investigan los crímenes’”, *El Cronista*, lunes 4 de octubre de 2010.

¹⁵ “Familiares de víctimas realizaron una jornada”, *Crónica*, 12 de junio de 2003.

¹⁶ Entrevista a Gerardo Beer en G.O. noviembre de 2002.

¹⁷ Entrevista a una representante de la Red de Madres contra el Paco y por la Vida. Enero de 2011.

de colectivos y/o de los colectiveros, que conducen demasiado rápido o con imprudencia; en síntesis, se trata ante todo de conseguir la “seguridad vial”.

La interpelación al Estado.

Una vez presentadas las maneras de definir el “problema de la inseguridad” por parte de las OSC, nos proponemos describir y analizar las estrategias desplegadas por ellas en torno a la delimitación de la agenda pública, y su incidencia en la formulación de políticas públicas del gobierno de la (in)seguridad, así como en la conformación de un consenso sobre su aplicación.

La hipótesis principal de la que partimos al comenzar este trabajo, y que se relaciona estrechamente con este objetivo, es que las OSC, a partir de sus prácticas discursivas y no discursivas, vehiculizarían la profundización de los cambios producidos en las políticas públicas del gobierno de la (in)seguridad. Esto se vería acompañado por la reaparición del lenguaje de la condena y el castigo, presentado como “expresión del sentimiento público” por los organismos oficiales que buscan dar respuesta a un sentimiento postulado como colectivo, el temor al delito, que exige protección, pero también retribución y venganza (Garland, 2005; Kaminsky *et al.*, 2007; Rangugni, 2009, Sozzo, 2000). Esta hipótesis se verá matizada y complejizada en la conclusión. Según nuestra primera hipótesis de trabajo, las OSC interpelarían al Estado tanto como causante de la inseguridad por su ineficacia e ineficiencia al tiempo que reclamarían más presencia estatal en la resolución de ese problema.

Luego del análisis de los datos, podemos afirmar que la interpelación al Estado tiene, en todas las organizaciones, características similares. Se evidencian dos movimientos contradictorios: uno negativo, otro positivo.

La queja y el reclamo

Por un lado, encontramos en todas las organizaciones una interpelación del tipo del reproche, de la denuncia de la falta de acción, donde se acusa al Estado en sentido estrecho (aparatos administrativos, sistema judicial, senadores, diputados, presidentes, etc.) de no cumplir con las tareas que les corresponden.

En la Asociación Madres del Dolor se considera que “la Justicia debe actuar ANTES que exista una muerte. Este es el momento para comenzar una investigación. Aunque la verdad es que en la mayoría de los casos de tránsito, la Justicia ni siquiera actúa después que alguien haya destruido a una familia”; “(...) nuestros seres queridos son un número en un archivo de un juzgado”, reclama Isabel Yaconis, miembro de la Asociación Madres del Dolor. Esto se traduciría en un sentimiento de desprotección, de “desamparo”, de no respeto de los derechos humanos, situaciones que normalmente deberían ser evitadas por el Estado.

El caso de las Madres contra el Paco se asemeja a los otros tres en el punto en que se reclama la falta de presencia estatal; sostienen que es necesario que “exista una decisión política de ponerle fin al problema de la drogadicción y al peligro del narcotráfico; “ésa es la tarea que le reclamamos al Estado”.¹⁸ Incluso llegan a pedir la asistencia de “la fuerza pública” para buscar a los jóvenes que consumen drogas y cuyas madres piden ayuda en las comisarías.

¹⁸ *Ibid*, 2010.

De esta forma, “Se pretende recuperar al Estado, especialmente a sus sectores más desfavorecidos”.¹⁹

Por último, podemos ver una diferencia fundamental, en la que profundizaremos en el siguiente apartado, que tiene que ver con el tipo de presencia que, a partir del reclamo, se exige desde esta organización.

Demandas y propuestas

El reclamo de las integrantes de Madres contra el Paco es el del pedido de asistencia, de atención social, de prevención de la drogadicción. Piden la ayuda del Estado para la atención y contención de los jóvenes para que estudien, trabajen y tengan un futuro sin drogas. En cuanto a la asistencia, una representante de esta organización explica que lo que hace falta es un lugar de internación para los casos en que una evaluación por parte de “los profesionales” se lo indique. Sin embargo, no es un pedido pasivo: no esperan “programas enlatados y que nos digan qué es lo que tenemos que hacer”, sino que buscan trabajar *con* el Estado: que el Estado “trabaje con nosotras, que nos brinde recursos, pero que tenga en cuenta que hasta ahora, todo lo que hizo el Estado fracasó”.

Por otro lado, pese a esta característica particular, también hay otro tipo de demanda, análoga a la de las otras organizaciones, y que tiene que ver con la exigencia, es decir, que “haya más compromiso (...) que vaya preso el perezoso y que siga en libertad el narcotraficante, que es el que mata a nuestros hijos”. Así, dirigen al Estado dos tipos de demanda, una asistencial, la otra, punitiva: “Que necesitamos respuestas asistenciales (creación de clínicas, internaciones, tratamientos específicos, etc.) pero también actitudes enérgicas frente a los delincuentes que trafican con este drama y políticas públicas que recuperen la esperanza para nuestro pueblo y especialmente para nuestros jóvenes, ya que una juventud sin proyecto de futuro es una juventud condenada”.²⁰

Las Madres contra el Paco presentan, en consecuencia, sus propuestas a las autoridades. La más importante y más actual es tal vez su propuesta para una nueva política de drogas, que consiste en modificar la ley 27.137, según la cual la tenencia de estupefacientes es un delito federal, para agregar algunos puntos para que las comunidades terapéuticas sean auditadas y se creen más fondos para la capacitación de los médicos y del personal a cargo de la asistencia médica y psicológica de los consumidores; es decir, para dar una mirada integral al problema de la droga. Esto comprendería también proveer a los jóvenes de capacitación. Con este objetivo presentaron un proyecto en el Congreso, para realizarlo de “manera institucional”.

Del mismo modo, las otras tres organizaciones proponen al Estado maneras de solucionar el “problema” de la inseguridad.

Un caso paradigmático es el de la CONACI, que redactó un pliego de 14 propuestas permanentes para “recuperar la seguridad y la justicia”, entre las cuales se encuentran la elección de los jueces por votación directa de los

¹⁹ Madres contra el “paco” y por la Vida. Moreno Provincia de Buenos Aires de Red de Madres por la Vida. Viernes, 14 de mayo de 2010. Con la intención de llevar adelante la técnica de la observación no participante se presenció un día de trabajo “normal” en el local de las Madres contra el Paco de Lomas de Zamora. Así, en una llamada a la policía para resolver el caso de una madre cuyo hijo estaba perdido y cuyo paradero la policía se negaba a averiguar, una integrante de esta OSC dice: “Necesitamos que la comunidad haga un nexo con ustedes” y le explica al comisario que Madres contra el Paco está ahí para generar ese nexo, para comunicarlos con la comunidad.

²⁰ <http://www.encuentos.com/autores-de-cuentos/madres-del-paco-pasta-base/>.

ciudadanos, penas acumulativas por cada delito sin límite de años “como en los países del primer mundo”, reclusión perpetua efectiva, sin alternativas de libertad, la prohibición del otorgamiento de la libertad anticipada a los condenados por asesinatos, violaciones o secuestros, aplicación de *condenas ejemplares*, etc. En 2003 esta OSC pidió a los políticos en campaña que se comprometieran a cumplirlo al asumir.²¹

La delimitación de la agenda pública.

Los discursos de las diferentes OSC tienen un papel muy importante en la delimitación de la agenda pública, y en general ese efecto es el que buscan también con sus acciones concretas. Como dijimos al comenzar, las OSC pretenden intervenir en la agenda pública “desde distintas dimensiones y con varias herramientas” (De Piero, 2005).

Las OSC, por su parte, son conscientes de su peso a la hora de definir qué debe ser considerado un problema de la “sociedad en su conjunto”, y qué no debe ser objeto de ningún tipo de significación moral, es decir, de su incidencia en la agenda pública y, de un modo más general, en la producción de lo que hemos llamado “pánico moral”.

Así, vemos cómo desde la Fundación Blumberg, se reconoce que el lugar que ocupa el tema de la inseguridad en la agenda pública no es menor. La inseguridad, se afirma, “es el tema recurrente y de preocupación en la Casa Rosada pero nadie quiere o puede hablar de ello de manera frontal. (...)La inseguridad se coló fuerte en la agenda política pero nadie sabe cómo abordarla. Definitivamente es el tema que más preocupa hoy a la gente”.²²

Las propuestas de esta OSC van desde la baja de la edad de imputabilidad y la creación de un juzgado popular, integrado por una mayoría de “vecinos comunes” que den su veredicto y que funcione a nivel nacional, hasta el proyecto presentado por Gerardo Ingaramo, integrante de la Fundación y quien fuera candidato a legislador por la Capital, para que el subte de la línea H tenga un vagón para mujeres y menores de 12 años “para su seguridad”, o la creación de un banco de ADN de violadores y asesinos, propuesta que comparten con Madres del Dolor.²³

Así como se interpela al Estado, también se interpela a los partidos políticos y a la opinión pública desde la matriz ideológica del sentido común. Blumberg incluso hace gala de ello: “En Estados Unidos, donde se hace este tipo de jurados, estuve con el juez Gutman, que me dijo: ‘La gente tiene sentido común, y lo único que necesita para estar en un jurado de estas características, es saber leer y escribir’”.²⁴

Además, esta fundación hace propuestas de prevención ambiental del delito.²⁵ Blumberg afirma, para justificar sus propuestas, haber “tenido la posibilidad de

²¹ “Se reúnen padres de víctimas de la inseguridad”, *Crónica*, 11 de junio de 2003. El pliego completo aparece en su página Web (<http://www.conaci.org.ar/propuestas/propuestas.htm>).

²² Entrevista a Martín Dinatal en Especial para *lanacion.com*, 10 de junio de 2010.

²³ “Todos los días se pierden vidas humanas, y en el Congreso tenemos 14 proyectos durmiendo, desde hace 5 años. Tenemos que tener un Banco de ADN de violadores, asesinos. No tratan esos proyectos, y están con el tema del casamiento gay. Yo no estoy en contra, ni digo que esté mal, pero ocupémonos de lo máspreciado, que es la vida”. *Ibid.*, 2010.

²⁴ “Juan Carlos Blumberg estuvo en la inauguración de la sede de la Asociación Víctimas de la Delincuencia”, *Diario El Chubut*, 4 de julio de 2010.

²⁵ “A veces para el delito, son cosas muy simples, por ejemplo. ¿Qué pueden hacer los municipios? No tener terrenos baldíos que tengan maleza, las calles iluminadas, las paradas de colectivo. A veces me acuerdo en Córdoba, que se hizo con De La Sota, que el mismo recolector de residuos llevaba arriba un

recorrer el mundo y evaluar la manera de trabajar en la prevención del hecho, no después de cometido, que tienen los departamentos de policía”.²⁶

Madres del Dolor también exige medidas preventivas, aunque en este caso debemos hablar más bien de “prevención vial”. Procuran por lo tanto promover la seguridad vial desde la educación de nivel primario, sistematizar y generalizar todos los *controles preventivos* (alcoholemia, velocidad, cinturones, cascos, no utilización del celular, etc.) y adecuar y mantener la infraestructura vial de acuerdo a los requerimientos del tránsito que soporta. Asimismo, promueven políticas penales más duras, ya que, a su entender, es preciso “modificar las leyes para incluir los delitos de riesgo y de violencia vial en el código penal, modernizando la legislación en sintonía con los cambios sociales y afianzar el acceso a la justicia para todas las víctimas”.²⁷ En el mismo ámbito de lo legal-institucional, impulsan por lo tanto leyes como por ejemplo aquella que busca endurecer la pena para quién abandona a una persona cuando la atropella, y que se apoya en la idea de que “la situación vial empeora por la falta de castigo a los infractores”.²⁸ En términos de acciones concretas, también organizan marchas para pedir más seguridad, así como talleres y encuentros para discutir temas como la inseguridad o la figura de la víctima.

La Fundación Blumberg, por su parte, asesora a las víctimas de la inseguridad y promueve su movilización, y llama a la participación comunitaria en la toma de decisiones respecto de este “problema”.

La CONACI también promueve marchas, acompaña a los familiares de víctimas en los juicios contra sus agresores, llama a la lucha de estos familiares y busca plantear la agenda pública directamente desde dentro de los órganos de gobierno a través del apoyo de los partidos políticos.²⁹

Para finalizar, la Madres contra el Paco también realizan marchas por justicia y encuentros de discusión y de puesta en común de “soluciones contra el problema del paco”. A esto se le suma la realización de escraches ante las casas de los narcotraficantes. Es específico de esta OSC una actitud más proactiva en lo que respecta a la realización de actividades por propia iniciativa, si bien buscan financiamiento estatal. Por ejemplo, se encargaron de hacer desaparecer, en algunos barrios, los puestos donde se vende droga, han construido un centro de prevención de adicciones y un centro cultural, e impulsan actividades culturales para jóvenes.

Este tipo de propuestas y de acciones llevan a que sea inevitable para los partidos políticos en general –que, en su caza de votos, pretenderán responder a los cambios en las “sensibilidades” (Garland, 2005; Daroqui *et al.*, 2003)–, y para los funcionarios y legisladores de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires en particular, el hecho de que deban dar una respuesta. En este sentido, por ejemplo, en 2003 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires entregó

policía. Como está circulando a la noche, si él ve algo raro, con el handy avisa y viene un patrullero.” <http://www.youtube.com/watch?v=FVUE8SAUte8&feature=related>.

²⁶ “Juan Carlos Blumberg estuvo en la inauguración de la sede de la Asociación Víctimas de la Delincuencia”, *Diario El Chubut*, 4 de julio de 2010.

²⁷ Página Web de la Asociación Madres del Dolor: <http://www.madresdeldolor.org.ar/noticias/madres120511.html>.

²⁸ Nota de *La Nación*, citada en la página Web de la Asociación Madres del Dolor: <http://www.madresdeldolor.org.ar/noticias/lanacion250307.html>.

²⁹ Así lo demostró el hecho de que en julio del 2003 el legislador porteño Miguel Doy por Bloque Participación Vecinal presentara ante la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control el pliego de Gladys Cabezas, a quien propuso como candidata a defensora del Pueblo adjunta, especializada en temas de seguridad.

públicamente una distinción al presidente y coordinador de la CONACI, José A. Hernández; funcionarios y religiosos acuden a las actividades de Madres contra el Paco y, en caso de no haber respuestas positivas, los políticos se ven impelidos a responder al menos con excusas.

Las demandas y propuestas de las OSC son escuchadas y, teniendo como caso límite la modificación del código penal incentivada por la Fundación Blumberg, se cristalizan en cambios legales e institucionales. Otro ejemplo es la creación del Programa Madres en Red frente a las Adicciones, puesto en marcha por el ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires, mediante el cual la Subsecretaría de Atención a las Adicciones bonaerense capacita a madres de jóvenes consumidores de paco para prevenir el consumo de esa droga en los barrios más humildes del Gran Buenos Aires.³⁰ Para mencionar una respuesta gubernamental reciente, podemos recordar el apoyo prometido a Madres del Dolor por el ministro de Justicia de la Nación, Julio Alak, para la creación de la Fundación Madres contra la Impunidad, entidad con personería jurídica que tendrá su sede central en la Ciudad de Buenos Aires y abrirá filiales en el resto del país.³¹

Finalmente, creemos indispensable, a los objetivos de nuestra investigación, detenernos en una cuestión crucial respecto a la construcción identitaria de estas OSC: la aparición de la figura de la víctima desde la cual se pronuncian.

La figura de la víctima.

Nuestra tercera hipótesis de trabajo refería a la estructuración identitaria de las OSC y a sus reclamos al Estado, articulados en torno a la figura de la víctima.

En estos años, el surgimiento en Argentina de algunas OSC se conjuga efectivamente con la reaparición de la “víctima” como figura contrapuesta en sus intereses al del “delincuente” y central a la hora de establecer las medidas en materia penal. La figura de la víctima se constituye en el eje central de la construcción identitaria de las OSC analizadas, ya que permite trazar el límite entre el “nosotros” y los “otros”. En este sentido, el discurso de Blumberg es paradigmático: “En Argentina, las víctimas están desamparadas. A diario asisto a algún juicio, donde a la hora de juzgar a los delincuentes, aparecen con los derechos humanos y demás, para defenderlos. ¿A nosotros quién nos defiende?”³²

Para contribuir a la ilustración de este fenómeno, una de las propuestas de la CONACI que mencionamos más arriba se refiere concretamente a esta figura, y consiste en la creación de un sistema estatal de apoyo y asistencia a las víctimas y sus familiares directos, bajo el concepto de “victimología”.

Otro ejemplo nos ofrece la importancia que le dan a la víctima las Madres del Dolor, quienes en 2010, en unas “Jornadas de Asistencia a la víctima”

³⁰ “Ese programa apunta a recuperar y fortalecer los lazos familiares y comunitarios, mediante la generación de redes barriales promotoras de espacios de contención, intercambio y encuentro, orientados hacia la búsqueda de líneas de acción frente al gravísimo problema de las adicciones que afecta a nuestros jóvenes.” En “Madres contra el Paco”, *La Nación*. 3 de setiembre de 2007.

³¹ “El Gobierno ayuda a Madres del Dolor a crear la fundación”, en *El Argentino*, 21 de abril de 2011.

<http://www.elargentino.com/nota-135455-El-Gobierno-ayuda-a-Madres-del-Dolor-a-crear-fundacion.html>

³² “El padre de Axel estuvo en la inauguración de la sede de víctimas de la delincuencia”, *Diario El Chubut*, 4 de julio de Por otra parte, en esos años representa un fenómeno generalizado que el crimen sea retratado cada vez más como una amenaza omnipresente no sólo para las víctimas, sino también para la gente común. Además, se ha dado a nivel de la justicia criminal un cambio de eje de la ofensa y el ofensor hacia el de la víctima; se puede hablar incluso de una cultura de la víctima. Así, al prestársele menos atención a las motivaciones del ofensor, se torna más fácil demonizarlo (Cohen, 2002).

organizadas por el Ministerio Público Fiscal de la CABA, coordinaron un panel y un taller denominados “La Víctima y las políticas de género” y “Escuchando a las víctimas” respectivamente, donde se abordaron problemáticas en torno a la figura de la víctima.³³

Al respecto, Cohen (2002) llega incluso a decir que la retórica de la víctima es el hilo conductor de estas nuevas formas de reclamo, especialmente a manos de las “víctimas secundarias”, como son en nuestro caso las Madres del Dolor en Argentina, que buscan medidas más punitivas hacia los que infringen las normas de tránsito, o la Fundación Blumberg, que busca endurecer las penas para delitos como homicidios, violaciones, etc. Por nuestra parte, podemos afirmar que las OSC estudiadas, al construir su autoridad moral a partir de su lugar de familiares de víctimas, pretenden exclusividad en la definición del problema y en la elaboración de soluciones. Esto se debe a que haber perdido un familiar les otorgaría la voz de una experiencia –por lo demás traumática e inigualable–, que por un lado les daría la posibilidad de decir “podría ser su hijo/hermano/esposo” o “podría sucederle a usted”, y a la vez impediría a cualquiera ponerse en su lugar, inhabilitando así todo intento de contradicción.

Conclusiones

La configuración de la inseguridad como problema es resultado de un complejo entramado de prácticas discursivas y no discursivas, donde se teje el accionar de múltiples actores que desde diferentes ámbitos entablan una lucha simbólica por su definición.

A lo largo de este trabajo hemos visto que el término “inseguridad” es polisémico, aun en el campo de la sociedad civil. Pudimos identificar, en efecto, diferentes ejes en los que las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas relacionan este significativo con otros: inseguridad-droga; inseguridad-pobreza; inseguridad-impunidad; inseguridad-cambio en los valores; inseguridad vial.

Estas OSC participan por lo tanto de la construcción de la inseguridad como problema de diferentes formas, si bien se puede decir que la interpelación al Estado es similar en todas ellas. Efectivamente, se evidencian dos movimientos contradictorios en los que, por un lado, se reclama al Estado –que, se supone, debe proteger al ciudadano– su inacción, y a la vez se le pide mayor presencia y que cumpla sus funciones. En el caso de Madres contra el Paco pudimos reconocer, además, dos tipos de demanda dirigidas al Estado, una asistencial y otra punitiva, mientras que en las otras OSC es ante todo punitiva.

En cuanto a la delimitación de la agenda pública, constatamos que los discursos de las OSC ejercen una importante influencia en la significación moral de lo que debe ser establecido como problema social –y por lo tanto formar parte de esta agenda–, o de manera general, lo que en nuestras palabras debe ser considerado un “pánico moral”.

Las herramientas por medio de las que intervienen son variadas. Realizan repetidas intervenciones en los medios de comunicación, acercan sus propuestas a las autoridades, buscan establecer relaciones con funcionarios del gobierno, organizan marchas para pedir justicia y/o seguridad, promueven la movilización de los familiares de las víctimas y las acompañan en los juicios, asesoran a estas víctimas y a sus familiares, llaman a la participación comunitaria en la toma de decisiones respecto de este “problema”, impulsan leyes al respecto, organizan talleres y encuentros de reflexión.

³³ Web del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://www.mpf.jusbaires.gov.ar/lang/es/2010/09/15/ii-jornadas-nacionales-de-asistencia-a-la-victima/>

Sus demandas y propuestas son en gran medida escuchadas tanto por los partidos políticos como por los legisladores y funcionarios de la administración estatal a nivel nacional y provincial, y por lo tanto se cristalizan en cambios legales e institucionales.

Así como la definición de la “inseguridad” no es unívoca, tampoco son únicas las propuestas que cada una de estas OSC promueve para su “solución”. Acaso podría pensarse (tal como afirmábamos en una de nuestras hipótesis iniciales) que a partir de la interpelación al Estado en busca de soluciones las OSC contribuirían a la promoción y legitimación simbólica de la aplicación progresiva de políticas públicas de tipo retributivo.

Sin embargo, uno de los resultados a los que arribamos, nos permite afirmar que, en principio, si bien existe una promoción de la aplicación de este tipo de políticas y las autoridades terminan por responder e incluso respaldar a estas organizaciones, la lucha simbólica también se da en torno a qué debe ser punido y qué no. Esto nos llevó a reconocer tres tendencias en el campo de las definiciones de la inseguridad por parte de las OSC, que conducen a la promoción de distintos tipos de políticas públicas que analíticamente podemos distinguir en: 1) punitivo-retributivas, 2) de prevención situacional, y 3) políticas sociales.

En los casos concretos, estos tres tipos de políticas se combinan y se presentan de manera diferencial al interior de cada una de las OSC. En primer lugar, es posible identificar distintos tipos de políticas retributivas que, en su interpelación al Estado, cada OSC propone e intenta que sean adoptadas. Como vimos, tanto la Fundación Blumberg como la Fundación Madres del Dolor, impelen a las autoridades a bajar la edad de imputabilidad y estimulan la creación de bancos de datos genéticos y de registros especiales de antecedentes de personas condenadas por delitos contra la libertad sexual para el esclarecimiento de violaciones y delitos graves. La CONACI propone en su pliego que se instauren penas acumulativas, reclusión perpetua efectiva sin alternativas de libertad, la prohibición de la libertad anticipada para algunos condenados, la aplicación de condenas ejemplares, etc. Una medida retributiva diferente es el proyecto elaborado por las Madres del Dolor que busca endurecer la pena para quien abandona a una persona después de atropellarla, o el que convierte las picadas en un delito penal. Finalmente, las Madres contra el Paco también proponen medidas retributivas, pero a su entender, éstas deben ser redireccionadas hacia los narcotraficantes, y no penar al joven consumidor.

Además de esta diferenciación al interior de las medidas retributivas propuestas, nuestra investigación nos ha llevado a identificar que, tanto en el caso de la Fundación Blumberg como en el de Madres del Dolor, estas medidas se conjugan con otras de prevención ambiental del delito y de prevención vial respectivamente.

Otra distinción fundamental surge del análisis de la OSC Madres contra el Paco, que se opone a la baja de la edad de imputabilidad.³⁴ Esta organización está en desacuerdo con el endurecimiento de las políticas penales en general (excepto las que penan el delito organizado del narcotráfico), y propone un

³⁴ “Es esto también lo que se está pidiendo, la baja de imputabilidad, porque creemos que lo de tener a los pibes presos es lo que nos va a dar seguridad en los barrios, y no es esto solamente, hay un montón de cosas más que tenemos que revisar y replantearnos”. Entrevista a una representante de la Red de Madres contra el Paco y por la Vida. Enero de 2011.

sistema integral de prevención de la drogadicción: plantean un sistema que proteja a los jóvenes consumidores, ya que considera que los que están en peligro son estos jóvenes, y no son ellos, a la inversa, los generadores del peligro.

Las Madres contra el Paco, entonces, interpelan al Estado partiendo de la idea de que la sociedad debe ser reformada, de manera de eliminar las causas sociales que producen no sólo la comisión de delitos (que no se conceptualizan como “el problema de la inseguridad”), sino también los problemas más generales de los jóvenes (su salud, su capacidad para el trabajo, su bienestar). Es decir que buscan corregir y reformar a los sujetos, no inhabilitarlos, privilegiando el aspecto social, desestimado por las otras dos organizaciones. En el caso particular de la drogadicción, se pretende solucionar este “problema de salud” a través de la intervención de profesionales (psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales).

De esta manera, podemos decir que, si bien hay una tendencia a la legitimación de la aplicación de políticas públicas de tipo retributivo, existen diferencias muy marcadas entre las diferentes organizaciones. Por lo tanto, podemos concluir que, en su interpelación al Estado en busca de soluciones, la Fundación Blumberg, Madres del Dolor y la CONACI procuran defender la sociedad presentando la pena como contramotivación o disuasión, y por lo tanto promueven y legitiman simbólicamente la aplicación de penas de tipo retributivo. Las dos primeras OSC añaden a esto propuestas de prevención situacional del delito. Las Madres contra el Paco, por su parte, se oponen a la profundización de las políticas retributivas, que consideran agravantes del problema, y pugnan por instaurar políticas sociales que eliminen las causas de los problemas sociales más generales, entre los que subsidiariamente se encuentra la comisión de delitos. La agravación de las penas debería únicamente afectar al delito organizado (el narcotráfico).

En síntesis, a partir de la interpelación al Estado en busca de soluciones, tres de las cuatro OSC estudiadas pugnan por la aplicación progresiva de políticas públicas de tipo retributivo y de prevención situacional, mientras que una promueve la aplicación de políticas sociales de tipo correccional. Asimismo, las primeras definen determinadas situaciones conflictivas como un “problema de inseguridad”, mientras que la otra lo hace como un problema social más general en el que la inseguridad (entendida como microdelitos) sólo es una parte, y secundaria. Vemos, por lo tanto, una correspondencia entre la lucha simbólica en la que participan las OSC –en tanto agentes morales– por la definición de cuáles son los problemas a tratar en la agenda pública, y las diferentes interpellaciones que hacen al Estado en busca de soluciones, así como el tipo de políticas públicas que promueven y que contribuyen a legitimar o cuestionar.

Para finalizar, nos referiremos a uno de los elementos centrales en la construcción identitaria de las OSC analizadas y en el establecimiento de medidas en materia penal: la figura de la “víctima”. Al contraponerse a la del “delincuente”, la figura de la “víctima” contribuye a la delimitación del enemigo social como diferente al “nosotros”, así como a la conformación de la autoridad moral de estas OSC. Esta autoridad reposa justamente en gran medida en la cualidad de familiares de víctimas de sus integrantes. Ello les confiere una doble posibilidad: por un lado, la legitimidad para decir que “a cualquiera le puede pasar”, y que por lo tanto ellos pueden aconsejar y decir cómo son las

cosas desde la voz de la experiencia; por el otro, sin embargo, al no compartir su singular condición con otras personas, esto imposibilitaría todo intento de contradicción porque esta experiencia se presenta como inigualable, es decir que “sólo se entiende si se vivió”. Los efectos de esta doble capacidad desembocan en cierta exclusividad en la definición del problema y en la elaboración de soluciones

En síntesis, estas asociaciones, legitimadas por su posición de familiares de víctimas de situaciones definidas como delictivas, participan de la definición de la agenda pública direccionando la atención hacia algunos hechos configurados como de inseguridad y desplazando otras discusiones posibles, excepto por el caso de Madres contra el Paco, que introducen una problemática social más compleja. De este modo, si pensamos que los pánicos morales son luchas políticas condensadas en las que se define la agenda pública, esto confirma la importancia de estudiar los modos de interpelación al Estado y las formas de intervención en la definición de esta agenda por parte de las OSC en tanto “guardianes morales”, en las discusiones del gobierno de la (in)seguridad.

Bibliografía

- Bajtín, M. (1992) *El marxismo y la filosofía del lenguaje*, Madrid, Alianza.
- Banco Mundial (2001) “Juntos podemos”. Niveles y determinantes del capital social de Argentina, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de Latinoamérica y el Caribe.
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau N. (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires: Paidós.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998) *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires: Paidós.
- Chartier, R. (2006): *Escribir las prácticas. Foucault, de Certeau, Marin*, Manatí, Buenos Aires.
- Cohen, S. (2002) *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Daroqui, Alcira (2003) “Las seguridades perdidas” en *Argumentos*, Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- Daroqui, Alcira; Kaminsky, Gregorio y Pegoraro, Juan (2003) “Conversaciones entre Alcira Daroqui, Gregorio Kaminsky y Juan Pegoraro” en *Argumentos*, nº3, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Diciembre de 2003. ISBN: 1666-8979.
- De Piero, S. (2005) *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Buenos Aires: Paidós.
- Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. (1997) *El perfil de las ONG en Argentina*, Buenos Aires: Banco Mundial-Flacso.
- Foucault, M. (2006): *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Garland, David, (2005) *La cultura del control*, Barcelona: Gedisa.
- González Bombal, I. (1995) “¿Entre el Estado y el mercado? ONG y sociedad civil en la Argentina”, en Thompson, A. (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires: Lozada.
- Jick, T. D. (1979) *Mixing qualitative and quantitative method, triangulation in Action*, Administrative Science Quarterly.
- Kessler, Gabriel (2004) “Escuela, delito y violencia”, en *El Monitor*, nº 2, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2004.
- Kliskberg, B. (1995) *Pobreza el Drama Cotidiano*, CLAD, Caracas.
- Nun, J. y Portantiero, J. C. (1987) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires: Puntosur.
- Miller, M. y Rose, N. (1990) “Governing Economic Life” en *Economy and Society*, nº19.
- Oszlack, O. (1999) “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad*, Nº 160, Caracas.
- Pegoraro, Juan S. (1995). “Teoría social, Control Social y Seguridad. El nuevo escenario de los años 90” en Pavarini, M. y Pegoraro, J., *El control social en el fin del siglo*. Buenos Aires:

Secretaría de Posgrado. Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones, Ciclo Básico Común.

----- (1997): "Las relaciones sociedad y Estado y el paradigma de la inseguridad", en *Revista Delito y Sociedad* N° 9 y 10, Buenos Aires.

----- (2004): "Resonancias y silencios", *Revista Argumentos*, N°4, septiembre de 2004.

Rangugni, Victoria. (2004) "Transformaciones del Estado y Políticas de Control del Delito en la Argentina de los '90", en Muñagorri y Pegoraro (comp), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Estrategias, Políticas, Actores, Perspectivas, Resultados, Oñati Proceedings, Editoria Dickinson, Madrid, España.

----- (2009): "El problema de la in/seguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina"; en TORRADO, Susana (comp.): *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)*, EDHASA, Buenos Aires.

Rangugni, V. y Rodríguez, G. (2009) "Disputas, tensiones y articulaciones en torno al gobierno de la inseguridad en Argentina 2000-2009", proyecto UBACyT 2010-2012.

Santos de Sousa, B. (2003) *La caída del Angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva prácticas política*, Bogotá: Colección en Clave de Sur.

Sojo, A. (1990). Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, n°41, S. de Chile.

Sozzo, Máximo (2000) "Seguridad Urbana y Técnicas de Prevención del Delito", en *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, N° 10, Buenos Aires.

Thompson, A. (1995) "¿Qué es el 'Tercer Sector' en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro", Documento CEDES, n° 110, Buenos Aires.

Thwaites Rey, M. (2003) *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Bs. A: Eudeba.

Vasilachis de Gialdino, Irene (1992) *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.